

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”**

ISABELA DA CUNHA MACHADO RESENDE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A OPERAÇÃO LAVA JATO

UBERLÂNDIA

2017

ISABELA DA CUNHA MACHADO RESENDE

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A OPERAÇÃO LAVA JATO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Direito.

Orientador: Fernando Rodrigues Martins

UBERLÂNDIA

2017

ISABELA DA CUNHA MACHADO RESENDE

## IMPROBIDADE ADMOINISTRATIVA E A OPERAÇÃO LAVA JATO

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Direito.

Uberlândia, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

### BANCA EXAMINADORA

---

Professor Orientador  
Dr. Fernando Rodrigues Martins

---

Professor Avaliador  
Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

---

Mestrando Avaliador  
Andrei Rossi Mango

*"Nem tudo cabe no é assim. Somos também talvez, quem sabe, não sei. Posto que somos inesgotáveis não me parece justa a clausura das definições."*

*Pe Fábio de Melo*

## **AGRADECIMENTOS**

Serei eternamente grata a todos que, de alguma forma, contribuíram para a conquista de mais uma etapa na minha formação acadêmica.

A Deus, por guiar meus passos, iluminar meu caminho e trazer conforto nas horas necessárias.

Aos meus pais, que sempre se preocuparam em nos proporcionar uma educação de qualidade, não importando os sacrifícios que isso lhes impusesse.

Às minhas irmãs, por estarem sempre comigo em todas as etapas da minha vida.

Aos meus avós, por representarem a figura do amor mais puro que eu cheguei a conhecer.

Ao Marco Tulio, por me dar força nessa caminhada final, sempre me amparando e incentivando.

Não posso deixar de citar a minha prima Natália, por sentir comigo as horas de sufoco, ainda que fosse de madrugada.

Aos meus outros primos e aos meus tios, por sempre estarem de prontidão para me acolher.

Aos meus amigos, que merecem ouvir, além das minhas frustrações e das minhas alegrias, o meu muito obrigada!

Agradeço, ainda, o professor Fernando, especialmente pelas orientações e pela confiança depositada no meu trabalho.

Ao professor Figueira, pela atenção, bom humor, receptividade e por fazer eu gostar um pouco mais de Direito Administrativo.

Por fim, muito obrigada ao Andrei, que já está incluso no rol dos amigos, mas merece ter seu nome citado por vir de longe para prestigiar o meu trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho objetiva fazer uma análise a respeito da improbidade administrativa e seus institutos, além de fazer estudos de casos da Operação Lava Jato, alvo de comentários e notícias recentes na mídia, de modo que colocou a população brasileira e, também, governos estrangeiros em alerta acerca da improbidade e corrupção vivenciadas no Brasil.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. Operação Lava Jato. Moralidade. Patrimônio público. Boa administração.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the administrative improbity and its institutes, as well as to study the cases of Lava Jato, a target for comments and recent news in the media, so that the Brazilian population and also foreign governments are on alert about improbity and corruption experienced in Brazil.

**Keywords:** Administrative law. Administrative improbity. Operation Lava Jato. Morality. Public patrimony. Good administration.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei Nº 8.429/92)</b> .....	<b>11</b>
2.1	ESCOPO .....	11
2.2	NATUREZA CONSTITUCIONAL.....	14
<b>3</b>	<b>ATOS DE IMPROBIDADE</b> .....	<b>17</b>
3.1	SUJEITO PASSIVO .....	17
3.2	SUJEITO ATIVO.....	18
3.3	ATOS DE IMPROBIDADE EM ESPÉCIE.....	19
<b>4</b>	<b>CARÁTER PUNITIVO DA LEI Nº 8.429/92, A EXIGÊNCIA DE DOLO E DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO</b> .....	<b>35</b>
<b>5</b>	<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OPERAÇÃO LAVA JATO</b> .....	<b>43</b>
5.1	DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA A ODEBRECHT S.A. E OUTROS.....	43
5.2	DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DO PARTIDO PROGRESSISTA E OUTROS.....	45
5.3	DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DE EDUARDO CUNHA E OUTROS.....	46
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>48</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>50</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, é necessário tecer algumas considerações para melhor entender a Operação "Lava jato", objeto de estudo do presente trabalho.

Segundo o Ministério Público Federal<sup>1</sup>, o nome da referida operação advém de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis, que eram utilizados para movimentar capital ilícito de uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Ocorre que a investigação avançou para outras organizações criminosas, o que originou o maior escândalo de corrupção e lavagem de dinheiro do Brasil.

Deflagrada pela Polícia Federal em 17 de março de 2014<sup>2</sup>, a referida operação unificou quatro investigações que averiguavam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos, eram elas: Dolce Vita, Bidone, Casablanca e Lava Jato.

Um meio de prova muito utilizado pela Operação "Lava Jato" é a delação premiada, tida por uns como sinônimo e por outros como espécie do gênero colaboração premiada, prevista como meio de obtenção de prova no art. 3º, I da Lei 12.850/13 e na seção I do capítulo II da referida lei.

Através desse instituto é que se conseguiu descobrir outros co-autores, infrações, divisão de tarefas e estrutura do maior esquema de corrupção do país, fazendo com que a operação "Lava Jato" atingisse as proporções atuais, tendo deflagrado mais de 40 fases.

Dessas investigações, houveram denúncias por lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, violação de sigilo funcional, sonegação fiscal, evasão de divisas, desvios de recursos públicos, obstrução de justiça, dentre outros.

A esse respeito, convém destacar, o título XI do Código Penal Brasileiro, o qual prevê os Crimes Contra a Administração Pública, cujo escopo, segundo

---

<sup>1</sup>BRASIL. Ministério Público. **Entenda o caso**. [2017].Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

<sup>2</sup> BRASIL. Departamento de Polícia Federal. **Operação Lava Jato**. [2017].Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

Guilherme de Souza Nucci<sup>3</sup>, é proteger a atividade funcional do Estado e seus entes, ou seja, tem como bem jurídico a probidade administrativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil<sup>4</sup> protege a probidade administrativa em seus arts. 37, §4º e 85, V, abaixo transcritos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

V - a probidade na administração;

Da análise dos artigos transcritos, tem-se que o sujeito que comete improbidade administrativa sofre uma série de sanções, derivadas de diferentes tipos de responsabilidade, tais como: responsabilidade política (diante da previsão de crime de responsabilidade); civil (na medida em que o artigo prevê como sanção o ressarcimento ao erário); penal ("sem prejuízo da ação penal cabível"); administrativa (diante da violação aos estatutos de cada categoria de servidor) e pela própria improbidade ( Lei 8.429/92).

É importante salientar que tais responsabilidades não se excluem, de modo que podem ser aplicadas de forma cumulativa.

A probidade administrativa é, segundo Caio Tacito<sup>5</sup>, "a norma que rege a conduta do agente público como elemento subjetivo na prática do serviço público, cuja violação caracteriza o instituto da improbidade administrativa". Tal concepção está intimamente relacionada ao princípio da moralidade, sendo possível afirmar que

---

<sup>3</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

<sup>4</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>5</sup> TACITO, Caio. Improbidade administrativa como forma de corrupção. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 8, novembro, 2001. Disponível em:<[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)> . Acesso em: 05 jun. 2017.

o princípio da improbidade deriva do princípio da moralidade, orientador do dever de boa administração na atuação da Administração Pública que, por sua vez, deve sempre observar o interesse público.

O presente trabalho possui como objetivo geral verificar quais os bens jurídicos protegidos pela Lei nº 8.429/92, bem como quais as espécies de improbidade administrativa e as sanções respectivas.

Todavia, não se restringe tão somente à isso, possuindo como objetivo específico esclarecer do que se trata a improbidade, desnudar a finalidade da Lei nº 8.429/92, bem como fazer um estudo de caso no qual se pretende identificar a presença da improbidade administrativa na operação Lava Jato.

Para tanto, a presente pesquisa revela-se teórica, tendo em vista que se funda na concepção doutrinária e objetiva conhecer de maneira meticulosa a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Tal estudo decorre da leitura do entendimento de diversos doutrinadores, inclusive, aqui citados. E, justamente por isso, não deixa também de ser descritiva, pois menciona os argumentos e fundamentos esposados por tais escritores, além da utilização do o método hipotético-dedutivo, ao comparar fatos presentes no cotidiano com as informações e teorias pesquisadas.

## 2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei Nº 8.429/92)

### 2.1 ESCOPO

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) tem caráter protecionista em relação ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Fernando Rodrigues Martins<sup>6</sup> observa que

Não há dúvidas que a Lei 8.429/92 tem por escopo garantir a tutela de direitos fundamentais de solidariedade, compreendidos como direitos de terceira geração. Diz-se, desse modo, porquanto a proteção e defesa judicial e extrajudicial do patrimônio público, da moralidade administrativa e da boa administração pertencem ao rol de funções - e, via de regra, integra a ideia de legalidade orgânica (atribuição e competência) - do Ministério Público (art. 129, III, da CF/1988). Neste inciso há um conceito normativo de equiparação (interpretação ampliativa) entre patrimônio público e "outros interesses difusos e coletivos", consoante se verifica do averbado no citado dispositivo.

Assim, ao entender a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e da boa administração como direito fundamental, a Lei de Improbidade Administrativa acaba por se tornar um dos principais meios de tutela da probidade na gestão dos recursos públicos.

A Lei nº 8.429/92 não conceitua, especificamente, o que é improbidade, sendo que determina, tão somente, quais são os atos de improbidade administrativa, conforme os resultados causados à administração, em seus arts. 9º, 10, 10-A e 11.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup> ensina que

A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de probidade e de moralidade, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto,

---

<sup>6</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público : comentários à lei de improbidade administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

mencionado a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4º). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim - a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

Nessa senda, tem-se que os conceitos de probidade e moralidade se confundem. Logo, o que é imoral é ímprobo.

O art. 9º da Lei nº 8.429/92 diz respeito aos atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito. Por sua vez, o art. 10 do mencionado diploma legal trata dos atos de improbidade que causem lesão ao erário, ao passo que o art. 10-A prevê como ímprobo aquela ação ou omissão que concede, aplica ou mantém benefício financeiro ou tributário contrário ao previsto no caput e § 1º do art. 8º-A da LC nº 116/2003. Por fim, tem-se, no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que constituem atos de improbidade aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Outros diplomas legais também preveem alguns atos de improbidade administrativa, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, em seu art. 52, considerou como ímprobos determinados atos ou omissões realizados pelo prefeito, no que diz respeito à ordem urbanística; e a Constituição do Estado de Minas Gerais, no art. 73, cuja previsão elenca como direito da sociedade um governo honesto, obediente à lei e eficaz.

Para uma melhor compreensão do escopo da Lei de Improbidade Administrativa, necessário buscar conceitos de seus principais bens jurídicos, ou seja, aqueles que configuram o alvo de tutela da Lei nº 8.429/92, quais sejam: o patrimônio público, a moralidade administrativa e a boa administração.

Fernando Rodrigues Martins<sup>8</sup>, após detida análise civil e constitucional da definição de patrimônio, bem como da conceituação normativa trazida pelo §1º do art. 1º da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em conjunto com o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, ensina:

---

<sup>8</sup> MARTINS, 2007.

[...] patrimônio público é o conjunto de bens, dinheiro, valores, direitos (inclusive morais) e créditos pertencentes aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), através da administração direta ou indireta e fundacional, cuja conservação seja de interesse público e difuso, estando não só os administradores, como também os administrados, vinculados à sua proteção e defesa. Tais elementos, mesmo sob a posse de particular, nunca perderão a qualidade de origem: o ente público. Sempre lembrando que os bens públicos podem ter, ainda, natureza artística, histórica, estética e turística.

Dessa passagem, é possível aferir que a proteção e conservação do patrimônio público cabe, inclusive, ao particular, que pode, inclusive, ser responsabilizado pela prática de improbidade administrativa, na medida em que a Lei nº 8.429/92 prevê a punição do terceiro beneficiário juntamente com o agente público.

Quanto à moralidade, essa deriva, conforme explica Ruy Cirne Lima<sup>9</sup>, da previsão do art. 3º, I da CF/88, que defende uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse diapasão, doutrina José dos Santos Carvalho Filho<sup>10</sup>:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presente em sua conduta. Deve, não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Dessa forma, é possível perceber que mais do que legalidade formal, quando se trata de moralidade/probidade (aqui consideradas como sinônimos), é necessário observar a ética e a boa-fé, procurando sempre agir dentro do que é considerado honesto, de modo a assegurar a boa administração.

No tocante à boa administração, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>11</sup>:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o de ver administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da "boa administração". Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa "do modo mais congruente,

<sup>9</sup>LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>10</sup>CARVALHO FILHO, 2013.

<sup>11</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto". Tal dever, como assinala Falzone, "não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico. Em obra monográfica, invocando lições do citado autor, assinalamos este caráter e averbamos que, nas hipóteses em que há discricionariedade administrativa, "a norma só quer a solução excelente". Juarez de Freitas, em oportuno e atraente estudo - no qual pela primeira vez entre nós é dedicada toda uma monografia ao exame da discricionariedade em face do direito à boa administração com precisão irretocável, afirmou o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração.

Ante todo o exposto, percebe-se que patrimônio público, moralidade administrativa e boa administração estão intimamente ligados, vez que a ausência de moralidade interfere na boa administração, o que acaba por lesionar o patrimônio público.

Por conseguinte, ao ter o desígnio de proteger esses três elementos, a Lei nº 8.429/92 não estava buscando outra coisa senão proteger a sociedade e a Administração da improbidade administrativa, vez que a não observação a um desses itens acabaria por gerar dano ao outro.

Em outras palavras, ao elencar como objeto a proteção ao patrimônio público, à moralidade e à boa administração, o verdadeiro escopo da Lei nº 8.429/92 é a proteção à probidade administrativa, vez que identificada a ofensa a qualquer desses três, provavelmente restará configurada a improbidade administrativa.

## 2.2 NATUREZA CONSTITUCIONAL

Antes da Constituição de 1988, o ordenamento brasileiro já previa sanções para os atos lesivos à Fazenda Pública. Todavia, a Carta Magna de 1988 inovou ao introduzir a expressão "ato de improbidade administrativa", aplicável genericamente aos agentes públicos<sup>12</sup>.

Promulgada em 02 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa regulamentou o prescrito pelo art. 37, §4º e 5º da CF e, conforme já analisado anteriormente, busca proteger moralidade administrativa e o patrimônio público, previstos no art. 5º, LXXIII da CF.

---

<sup>12</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de Direito Administrativo: Administração Pública e Servidores Públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 2

Portanto, ao ter seu bem jurídico elencado no rol do art. 5º da CF, a Lei nº 8.429/92 regulamenta e protege os direitos fundamentais tidos, nesse caso, como de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade.

Acerca da terceira geração de direitos fundamentais, Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>13</sup> explica:

os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas da coletividade, de grupos.

Nessa esteira, torna-se evidente porque a moralidade administrativa, o patrimônio público e a boa administração encaixam-se na categoria dos direitos fundamentais de solidariedade pois, se atingidos, afetam a coletividade como um todo, não somente um indivíduo de forma isolada.

Ao serem entendidos como direitos fundamentais, tem-se, portanto, que o patrimônio público, a moralidade administrativa e, por conseguinte, a boa administração, são invioláveis, indivisíveis, imprescritíveis, inalienáveis e irrenunciáveis, de modo que devem ser protegidos e resguardados ao máximo.

Fernando Rodrigues Martins<sup>14</sup> observa que

a utilidade (leia-se efetividade) do reconhecimento do patrimônio público, da moralidade e do direito à boa administração como direitos fundamentais de terceira geração (solidariedade) prende-se justamente ao axioma da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88), isto porque a "vida digna somente é possível num Estado onde os direitos fundamentais e os direitos da personalidade são fruídos de forma plena"

e prossegue, ao entender que

os direitos fundamentais concernentes à relação cidadão-administração (superando o dogma poder-sujeição ou súdito-rei) assim como os princípios da Administração Pública existem para a colaboração da vida em sociedade, através de seu componente primeiro: o ser humano. Baixadas as cortinas do Estado se verá no palco a pessoa: frágil, vulnerável, carente de tutela.

---

<sup>13</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>14</sup>MARTINS, Fernando Rodrigues. Improbidade administrativa à luz da hermenêutica constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 69, p. 110-134, out./dez. 2009.



Assim, possível notar que a improbidade administrativa vai muito além de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios da Administração. A ausência de probidade fere a dignidade da pessoa humana, elencada, no art. 3º, III da CF como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ou seja, a dignidade da pessoa humana é um princípio supremo que atua como limite aos poderes estatais e da comunidade, além de impor o dever de tutela à própria dignidade.

Mister ressaltar, ainda, que o Estado existe em função da pessoa humana<sup>15</sup> de modo que a Administração deve ser guiada e voltada à garantia de sua dignidade e dos direitos fundamentais e sociais, que nada mais são do que uma decorrência do princípio basilar da República Federativa do Brasil, qual seja: a dignidade da pessoa humana.

Por fim, resta salientar a seriedade e a gravidade da configuração da improbidade administrativa pois, além de infringir a Constituição e seus direitos fundamentais, ferir a dignidade da pessoa humana, contrariar a Lei nº 8.429/1992, bem como disposições penais, civis e administrativas, o ato ímprobo viola diversos tratados internacionais que o Brasil é signatário, tais como: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789); a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção pela OEA e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

---

<sup>15</sup> CANOTILHO, J. J. et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

### 3 ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei 8.429/92 determina quais são os atos de improbidade administrativa em seus arts. 9º, 10, 10-A e 11. Ademais, tem-se o estabelecimento das sanções administrativas a quem comete improbidade no art. 12 da referida Lei, que dispõe serem tais sanções independentes das cominadas no âmbito penal, civil e administrativo em lei específica.

Antes, todavia, de analisar os atos de improbidade administrativa, necessário averiguar quem pode ser o sujeito passivo e sujeito ativo de tais atos.

#### 3.1 SUJEITO PASSIVO

O sujeito passivo, ou seja, aquele que sofre a improbidade, é a pessoa jurídica elencada no art. 1º, *caput*, da Lei nº 8.429/92<sup>16</sup>, colaciona-se:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>17</sup> divide os sujeitos passivos em três grupos:

1º) pessoas da administração direta: são as entidades componentes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; 2º) pessoas da administração indireta: autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista; 3º) pessoa cuja contribuição ou custeio erário haja contribuído (criação) ou contribua (custeio) com **mais de cinquenta por cento** do patrimônio ou da receita anual. (grifo do autor)

Por sua vez, o parágrafo único do referido diploma legal complementa o rol de sujeitos passivos de improbidade administrativa, também denominados de sujeitos passivos secundários, conforme se observa:

<sup>16</sup>BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

<sup>17</sup>CARVALHO FILHO, 2013.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Quanto à essa previsão, José dos Santos Carvalho Filho<sup>18</sup> subdivide-a em dois grupos:

1º) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de órgão público; 2º) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com **menos de cinquenta por cento** do patrimônio ou da receita anual. (grifo do autor)

Nesse ponto, o referido doutrinador tece críticas acerca da redação legal, que previu a possibilidade de o erário concorrer com mais de cinquenta por cento e menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, nada dispondo se o Poder Público concorrer com exatos cinquenta por cento.

Diante da lacuna legal, mais sensato parece aplicar o disposto no *caput* do art. 1º, vez que o intuito da Lei nº 8.429/92 é proteger a probidade administrativa e a aplicação da medida mais drástica parece a mais correta para prevenir que os atos de improbidade ocorram.

### 3.2 SUJEITO ATIVO

Sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade ou dele percebe vantagem, podendo ser um agente público ou terceiro.

A Lei nº 8.429/92<sup>19</sup> traz, em seu art. 2º, a definição de agente público, conforme verifica-se abaixo:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

<sup>18</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>19</sup>BRASIL, 1992.

Primeiramente, convém salientar que a noção acima transcrita é tão somente "para os efeitos desta lei", de modo que não deve ser utilizada em outro panorama, por se tratar de conceito demasiadamente amplo, vez que sequer é necessário vínculo empregatício com a Administração Pública para ser considerado sujeito ativo da improbidade.

No mais, necessário tecer algumas considerações acerca dos agentes políticos que gozam de imunidade parlamentar, como é o caso dos senadores, deputados federais e estaduais, conforme §§ 2º e 3º do art. 53 e §1º do art. 27 da CF, respectivamente.

A esse respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>20</sup> observa que

para os vereadores essa prerrogativa não é assegurada na Constituição Federal, mas apenas em leis orgânicas municipais, o que não é suficiente para impedir a aplicação de normas constitucionais, como as que se referem à improbidade administrativa.

Desse modo, não há que se falar em imunidade parlamentar para vereadores no que tange à disposições constitucionais, como é o caso da improbidade administrativa.

Insta salientar, ainda, que a imunidade parlamentar diz respeito tão somente à responsabilidade criminal. Nesse caso, verifica-se que a Lei nº 8.429/92 deverá ser aplicada inclusive para os atos praticados por senadores e deputados (federais e estaduais), vez que a improbidade administrativa não constitui crime.

Portanto, ainda que presente a prerrogativa de imunidade parlamentar, essa não é capaz de afastar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, ocasião em que resta demonstrada a aplicação da Lei nº 8.429/92 para todos os agentes políticos.

### 3.3 ATOS DE IMPROBIDADE EM ESPÉCIE

Conforme já observado, a Lei de Improbidade Administrativa traz, em seus arts. 9º, 10, 10-A e 11 a previsão de diferentes modalidades de atos de improbidade. Necessário, portanto, fazer uma análise dos referidos atos.

---

<sup>20</sup>DI PIETRO, 2014. v. 2.

O art. 9º da Lei nº 8.429/92<sup>21</sup> trata dos atos que importem em enriquecimento ilícito. Veja-se:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha

---

<sup>21</sup>BRASIL, 1992.

interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Pelo artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, percebe-se que o enriquecimento ilícito significa a percepção de vantagem particular do agente público, sem que tenha havido o cumprimento de alguma obrigação pactuada de forma lícita. Tal vantagem, pelo que se depreende do artigo supra transcrito, não se limita à valores econômicos, mas pode ocorrer de outras maneiras que acarretem o recebimento de certos benefícios e regalias.

Há que se ressaltar, ainda, que as doze formas previstas são meramente exemplificativas, vez que o *caput* do referido artigo traz a terminologia "notadamente", dando a entender que o enriquecimento ilícito pode se dar de outras formas além das previstas.

O artigo em comento traz, em seu inciso VII, uma previsão interessante sobre a configuração do enriquecimento ilícito: a aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público.

Assim, se comparada a renda do agente e seu patrimônio e verificado que há uma discrepância significativa, provavelmente estar-se-á diante de enriquecimento ilícito.

Portanto, é de se desconfiar que um agente público que perceba salário de R\$ 20.000,00 tenha um patrimônio milionário ou, por vezes, bilionário, como por

vezes se verifica. Tal situação pode ser denominada como "sinais externos de riqueza"<sup>22</sup>.

Suzana Fairbanks Schnitzlein Oliveira<sup>23</sup> entende que

[...] mais do que dever genérico, os agentes públicos têm o dever jurídico, imposto pela Constituição Federal e reforçado pela legislação ordinária, de não adquirir bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução de seu patrimônio ou renda.

E prossegue:

Por desenvolver atividade profissional de natureza pública, em nome da coletividade, e por ser remunerado pelo erário, não é mais que a obrigação do agente público manter-se estritamente dentro dos princípios publicísticos, exercendo sua profissão e apresentando evolução patrimonial de acordo com esse exercício, de modo a garantir que não haja qualquer desvio de sua conduta que confunda, ilicitamente, seu patrimônio pessoal com patrimônio público.

Portanto, trata-se de dever do agente público manter-se probo, evoluindo patrimonial e financeiramente de acordo com seus rendimentos, observando, inclusive, o dever de declaração dos bens que possui, conforme art. 13 da Lei nº 8.429/92.

O art. 10 da Lei 8.429/92<sup>24</sup>, por sua vez, trata dos atos de improbidade que causem lesão ao erário, confira-se:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a

---

<sup>22</sup>MARTINS, 2007.

<sup>23</sup>DOBROWOLSKI, Samantha Chantal et al (Coord.). **Questões práticas de improbidade administrativa**. Brasília-df: Esmpu, 2011.

<sup>24</sup>BRASIL, 1992.

observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.



XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Nesse artigo, a Lei nº 8.429/92 prevê que o agente será responsabilizado ainda que tenha agido de forma culposa, conferindo, assim, maior proteção ao erário público. Necessário salientar que os atos de improbidade previstos no art. 10 independem de enriquecimento ilícito do agente público, havendo, no entanto, a previsão de enriquecimento ilícito de terceiros (inciso XII).

No tocante ao inciso VIII do artigo retro, ressalta-se que a Lei de Licitações (nº 8.666/93)<sup>25</sup> prevê, em seu art. 90, a pena de detenção de dois a quatro anos e multa àqueles que frustrarem ou fraudarem o processo licitatório. Assim, além de incorrer em improbidade administrativa, o agente público responderá penalmente, com fundamento no art. 90 da Lei 8.666/93.

---

<sup>25</sup>BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

O mesmo ocorre com aquele que dispensa indevidamente o processo licitatório, sem a observância dos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações, que poderá ser penalizado com três a cinco anos de detenção e o pagamento de multa, conforme art. 89 da Lei nº 8.666/93.

Quanto ao inciso IX do art. 10 da Lei nº 8.429/92, resta apenas observar que se encontra em consonância com o disposto no art. 167 da CF, que veda o início de projetos e programas não incluídos na lei orçamentária, ou seja, não autorizados em lei ou regulamento.

Necessário, agora, analisar a disposição do art. 10-A da Lei de Improbidade Administrativa<sup>26</sup>, que deve ser lido em conjunto com o *caput* e §1º do art. 8-A da Lei Complementar nº 116/2003<sup>27</sup>:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

O art. 10-A da Lei nº 8.429/92 prevê como ato de improbidade administrativa a concessão, aplicação ou manutenção de benefício tributário no que diz respeito ao Imposto sobre Serviço, cuja alíquota mínima é de 2%. Assim, acaso o agente público descumpra tal previsão e aja ou deixe de agir de modo que sua atitude acarrete na concessão de benefícios tributários ou financeiros, incorrerá em improbidade administrativa.

---

<sup>26</sup>BRASIL, 1992.

<sup>27</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

Por fim, resta tecer algumas considerações acerca da modalidade de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/92<sup>28</sup>, qual seja: aquela que atenta contra os princípios da administração pública. Colaciona-se:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

O dispositivo legal acima trasladado configura como ato ímprobo o desrespeito aos princípios da administração pública, alguns anteriormente analisados no presente trabalho, como é o caso da honestidade, imparcialidade e lealdade, diretamente relacionados à moralidade administrativa, já analisada e tida, inclusive, como sinônimo de probidade.

Ressalta-se que as previsões contidas nos incisos I a IX são meramente exemplificativas, porquanto no *caput* do art. 11 utilizou-se a expressão "notadamente".

---

<sup>28</sup>BRASIL, 1992.

Para melhor compreensão da importância dos princípios da administração pública e sua proteção, convém, nesse momento, buscar um conceito do que seja princípio.

José Cretella Júnior<sup>29</sup> define princípio da seguinte maneira: “Toda proposição, pressuposto de um sistema, que lhe garante a validade, legitimando-o.”

Na mesma senda, assim é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>30</sup>, no que concerne ao conceito de princípio:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque: violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Das definições destacadas, depreende-se que os princípios norteiam o sistema jurídico, notadamente no que diz respeito aos atos praticados pela Administração Pública. São regras e preceitos que não podem ser violados, ainda mais quando Constitucionalmente previstos.

Prudente, neste momento, analisar os demais princípios previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/92, além da moralidade, quais sejam: finalidade, legalidade e publicidade.

O inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa diz respeito ao princípio da finalidade, que visa garantir o fim almejado pela Lei. Nesse sentido, o agente deve agir conforme o objetivo da lei, sendo que, ao agir de forma diversa, estará praticando ato ímprobo.

---

<sup>29</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

<sup>30</sup>MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Thiago Marrara<sup>31</sup> observa:

A necessidade de legitimação do Estado e de suas ações exige mais que a mera legalidade. Demanda, na verdade, uma administração pública integralmente compatível com os valores constitucionais e, sobretudo, comprometida com a concretização de interesses sociais legitimamente eleitos, os chamados interesses públicos primários. A busca da finalidade pública não deve ocorrer, porém, de modo maquiavélico. À finalidade devem se somar condutas de agentes públicos, pela cooperação desses agentes públicos em relação a si mesmos e aos cidadãos e pela razoabilidade na escolha do tipo e conteúdo de seus atos.

O princípio da finalidade, assim, muito mais que respeito à legalidade estrita, visa a persecução do interesse público. Todavia, há que se admitir que o princípio da finalidade está contido no princípio da legalidade, pois, o agente deve conduzir-se pela Lei, respeitando-a.

Tal colocação leva à necessidade de melhor entender o princípio da legalidade, uma espécie de materialização de um governo de leis, não de homens, expresso no art. 37 da CF bem como entre os direitos fundamentais, no art. 5º, II, CF.

Para Gustavo Binenbojm<sup>32</sup>,

[...] a dupla alusão ao Princípio da Legalidade na Carta de 1988 – no art 5º, II e no art. 37, *caput* – não é, portanto, ociosa. É que, enquanto para os particulares a legalidade significa *poder fazer tudo que a lei não proíbe* (art.5º,II), para a Administração Pública legalidade significa *só poder fazer o que a lei prescreve*. A lei serve, assim, de limite e condição para o legítimo exercício da atividade administrativa (grifo do autor).

Destarte, no âmbito da Administração Pública só se pode fazer o que é permitido, contrariamente ao que é regulado para as demais áreas do Direito, ou seja, que *“tudo que não é proibido, é permitido”*.

No tocante ao inciso II do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, este está intimamente relacionado à previsão do art. 319 do CP, o qual prevê pena de detenção de três meses a um ano e multa àquele que retardar ou deixar de praticar

---

<sup>31</sup>MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n.1, 2016. p. 112.

<sup>32</sup>BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008.

ato de ofício. Assim, além de responder pelo ato de improbidade administrativa, o agente responderá, ainda, por prevaricação.

O inciso III do artigo em comento, traz uma exceção ao princípio da publicidade, tido como necessário no inciso IV. Acerca do princípio da publicidade, Ruy Cirne Lima<sup>33</sup> ensina:

trata-se de decorrência evidente da ação administrativa, que se voltando para a utilidade pública, como expressão prática do bem comum, exige que os atos do poder público sejam praticados com ampla publicidade.

Assim, o princípio da publicidade é uma forma de os administrados verificarem a legalidade dos atos administrativos. Para melhor garantir e materializar esse princípio, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011)<sup>34</sup>, aplicável a toda a Administração, Direta e Indireta.

No § 2º do art. 32 da Lei nº 12.257/2011, há a previsão de responsabilidade por improbidade administrativa do militar ou agente público, pelas condutas descritas no *caput* do referido artigo.

Todavia, em seu art. 44 a Lei de Acesso à Informação incluiu o art. 126-A, na Lei nº 8.112/90<sup>35</sup>, e dispôs que

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.

Com isso, procurou-se fomentar a denúncia da prática de improbidade por parte dos próprios servidores públicos.

Analisados os princípios da moralidade, finalidade, legalidade e publicidade, bem como as modalidades de atos improbidade administrativa (por enriquecimento ilícito; que causem dano ao erário; por benefício financeiro ou tributário e por

<sup>33</sup>LIMA, 2007.

<sup>34</sup>BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

<sup>35</sup>BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

atentado aos princípios da administração pública), necessário se faz a verificação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

### 3.4. SANÇÕES CABÍVEIS

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa estão previstas no art. 12<sup>36</sup>, sendo que poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, independentemente das sanções penais, civis e administrativas. São elas:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Da leitura dos incisos acima reproduzidos, tem-se que são aplicáveis como sanções: a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; o

---

<sup>36</sup>BRASIL, 1992.

ressarcimento integral do dano; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos; o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

O inciso I traz as penalidades àqueles que enriqueceram ilicitamente, o inciso II àqueles que causaram dano ao erário, o inciso III àqueles que feriram princípios da administração pública e o inciso IV àqueles que agiram de modo a acarretar a concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário.

Quanto à sanção de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, esta encontra-se prevista nos incisos I e II do artigo em comento. Emerson Garcia<sup>37</sup> critica que "a perda de bens ou valores não representará verdadeira sanção, pois buscará unicamente reconduzir o agente à situação anterior à prática do ilícito, mantendo imutável o seu patrimônio legítimo".

Nesse ponto, alguns discordam do referido doutrinador, pois entende-se que a perda de bens ou valores acrescidos funcionam sim como sanção, porquanto, ao ter o viés de evitar o enriquecimento ilícito e retornar ao *status quo ante*, a Lei 8.429/92 pune os agentes públicos, que não poderão usufruir da fortuna ilicitamente acumulada.

Emerson Garcia observa<sup>38</sup>, ainda:

O perdimento alcança os bens ou valores, bem como seus frutos e produtos. Tratando-se de bens fungíveis, o perdimento haverá de incidir sobre o valor equivalente do patrimônio ímprobo, sempre que tiverem sido consumidos ou deteriorados. Do mesmo modo, em se tratando de bens infungíveis, deverá ser restituído o valor equivalente em não sendo possível a prestação *in natura*.

Acertadamente o referido autor observa o alcance da perda aos frutos e produtos de bens e valores, pois, se os agentes ímprobos não fazem *jus* ao bem principal, também não merecem colher os frutos percebidos em decorrência deles, ou seja, não devem lucrar com o que fora obtido ilicitamente.

---

<sup>37</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>38</sup> Ibid., p. 607.



No tocante à pena de ressarcimento integral do dano, Fernando Rodrigues Martins<sup>39</sup> ensina:

A pena de *ressarcimento integral do dano* é a mais justa sanção elencada. Compreende a indenização ao patrimônio público lesado de forma total, não se admitindo a reparação parcial. Neste tópico devem ser acrescentadas as regras previstas no Código Civil brasileiro no que respeita às perdas e danos, inclusive aquelas relativas aos lucros cessantes (art. 402, CC), principalmente nas hipóteses de utilização de equipamentos e maquinários públicos, apropriação de bens e valores públicos, etc. (grifo do autor)

A pena de ressarcimento integral do dano está prevista nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, a seu respeito, o aspecto principal a ser observado é que o ressarcimento deve ser integral, ou seja, total, cabendo à Fazenda Pública o ajuizamento de ações para complementação do ressarcimento, acaso insuficiente (art. 17, §2º da Lei nº 8.429/92).

Outra sanção a ser comentada é a perda da função pública, prevista nos quatro incisos do art. 12 da Lei nº 8.429/92. Esta penalidade só pode ser aplicada aos agentes públicos, vez que os terceiros beneficiados não possuem vínculo funcional com a Administração Pública, ou seja, não há que se falar em perda de função inexistente.

Também prevista no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, mais especificamente nos incisos I, II, III e IV, está a suspensão dos direitos políticos, autorizada pelo art. 15, V da Constituição Federal<sup>40</sup>, *in verbis*:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Para Dalmo de Abreu Dallari<sup>41</sup>,

---

<sup>39</sup>MARTINS, 2007.

<sup>40</sup>BRASIL, 1988.

<sup>41</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

[...] a cassação dos direitos políticos é uma sanção extremamente grave, significando, numa democracia representativa, verdadeira morte civil, pois o indivíduo privado de tais direitos perde a possibilidade de participar do governo, não tendo como influir sobre a política do Estado e sobre a fixação das regras de comportamento social a que está sujeito, o que equivale a dizer, em última análise, que em relação a esse indivíduo o Estado deixa de ser democrático.

No caso de improbidade administrativa, o que ocorre é a *suspensão* dos direitos políticos, de modo que, fazendo uma analogia ao ensinado pelo ilustre doutrinador acima citado, o que resta é tão somente a cidadania social do indivíduo, ou seja, ocorre sua morte civil de maneira temporária, cujo tempo de duração vai depender da gravidade da atitude e da pena cominada, que pode variar entre três a dez anos, conforme se depreende da leitura dos incisos do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto à multa civil, tem-se que esta tem apenas o papel punitivo do infrator, e está prevista nos incisos I a IV do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Por fim, resta tecer comentários à última penalidade prevista pelo art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, qual seja: a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Tal sanção é aplicada no caso de o indivíduo ímprobo ser sócio majoritário. Nesse sentido, acaso o agente participe de forma minoritária da sociedade, esta não estará impedida de contratar com o Poder Público, desde que não comprovadas a simulação do contrato social, através de vendas que busquem fraudar tal dispositivo, ou seja, que o sócio ímprobo mascare sua posição majoritária na sociedade para continuar contratando com o Poder Público.

Da análise do art. 12 da Lei de Improbidade, tem-se que o enriquecimento ilícito tem penas mais gravosas do que a lesão ao erário, que por sua vez tem a penalidade mais gravosa que o atentado aos princípios da administração pública, que possui punição mais onerosa ao agente do que a concessão ou manutenção de benefício financeiro ou tributário.

Desse modo, os incisos do art. 12 da Lei nº 8.429/92 estão organizados de maneira decrescente no que diz respeito à gravidade dos atos praticados.

Por fim, necessário observar que, conforme o art. 18 da lei em comento, a pessoa jurídica lesada é quem receberá a reversão dos bens, no caso de aplicação da penalidade de perda dos bens) ou o pagamento da reparação do dano.

#### 4 CARÁTER PUNITIVO DA LEI Nº 8.429/92, A EXIGÊNCIA DE DOLO E DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Acerca da configuração da improbidade, há uma discussão que versa sobre a exigência de dolo na ação do agente, bem como da necessidade de prejuízo à administração pública, principalmente em relação aos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, por não preverem expressamente a necessidade de comprovação do elemento subjetivo dolo ou culpa, como o faz o art. 10 do diploma legal em comento.

A esse respeito, há os que defendem a responsabilização do agente por improbidade com base na violação da lei, sem no entanto restar demonstrada a existência de vontade em transgredir o previsto pela norma. Nesse sentido, observa-se algumas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça que, conforme se verá adiante, firmou outro entendimento diverso:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO DE IMPROBIDADE – EXPREFEITO – CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS SOB O REGIME EXCEPCIONAL TEMPORÁRIO – INEXISTÊNCIA DE ATOS TENDENTES À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DURANTE TODO O MANDATO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE. 1. Por óbice da Súmula 282/STF, não pode ser conhecido recurso especial sobre ponto que não foi objeto de questionamento pelo Tribunal a quo. 2. Para a configuração do ato de improbidade não se exige que tenha havido dano ou prejuízo material, restando alcançados os danos imateriais. 3. **O ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa** e é punido em outra esfera, diferentemente da via penal, da via civil ou da via administrativa. 4. Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador "desorganizado" e "despreparado", não se podendo conceber que um Prefeito assumira a administração de um Município sem a observância das mais mezinhas regras de direito público. Ainda que se cogite não tenha o réu agido com má-fé, os fatos abstraídos configuram-se atos de improbidade e não meras irregularidades, por inobservância do princípio da legalidade. 5. Recurso especial conhecido em parte e, no mérito, improvido.<sup>42</sup> (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

<sup>42</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão Recurso Especial nº 708.170 - MG (2004/0171187-2)**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgado em 06 dez. 2005. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7178845/recurso-especial-resp-708170-mg-2004-0171187-2/inteiro-teor-12915992>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

ELEMENTO SUBJETIVO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE.  
 1. A **lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade.** 2. Recurso especial improvido.<sup>43</sup> (grifo nosso)

Desse modo, demonstrado o entendimento de que, baseado no princípio da legalidade, basta o desrespeito à previsão legal para que o agente incorra em ato de improbidade, não importando a sua verdadeira intenção.

Entendimento diverso ao demonstrado entende necessário o liame subjetivo, tendo como base a previsão do art. 37, §6º da Constituição Federal<sup>44</sup>:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Desse modo, ao prever a necessidade de dolo ou culpa para responsabilização dos agentes públicos, exclui-se a possibilidade de responsabilidade objetiva no que diz respeito a eles, restando a possibilidade de responsabilidade objetiva tão somente face ao Estado, ou seja, consagra-se a responsabilidade objetiva do Estado e preserva-se a responsabilidade subjetiva do agente público.

Portanto, tem-se que o critério do dolo ou culpa deve ser exigido pois, acaso não o fosse, estar-se-ia diante da responsabilidade objetiva do agente, o que deve ser afastado de imediato, conforme interpretação do artigo supra transcrito.

De acordo com os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves<sup>45</sup>, “entende-se por dolo a vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito, ou mesmo a mera aceitação do risco de produzi-lo” e “a culpa, por sua vez, se

<sup>43</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 826.678 - GO (2006/0031998-7)**. Relator: Ministro Castro Meira. Julgado em 05 out. 2006. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9055765/recurso-especial-resp-826678-go-2006-0031998-7/inteiro-teor-14235954>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

<sup>44</sup>BRASIL, 1988.

<sup>45</sup>GARCIA, 2013.

caracteriza pela prática voluntária de um ato sem a atenção ou o cuidado normalmente empregados para prever ou evitar o resultado ilícito”.

Assim, a diferença básica entre dolo e culpa (*strictu sensu*) está na vontade de produzir ou não o resultado adquirido.

Todavia, no que diz respeito à culpa, tem-se que somente ela não é suficiente para ensejar a improbidade, sendo aceito, em alguns casos, apenas a culpa grave posto que

[...] tratando-se de culpa leve, em muitas situações será possível identificar uma correlação entre a reduzida previsibilidade do evento danoso e o descumprimento dos deveres do cargo em índices por demais insignificantes, o que, em alguns casos, poderá afastar a própria incidência da tipologia legal.<sup>46</sup>

Ademais, a presença tão somente da culpa não condiz com os tipos da Lei nº 8.429/92. Explica-se: como um agente vai enriquecer ilicitamente sem, no entanto, pretender esse resultado? Como perceber vantagem econômica e alegar que não pretendia tal atitude? Assim, mais lógico parece a exigência do dolo para a configuração da improbidade administrativa.

Nesse sentido, observa sabiamente Aristides Junqueira Alvarenga<sup>47</sup>

[...] torna-se difícil, se não impossível, excluir o dolo do conjunto de desonestidade e, conseqüentemente, do conceito de improbidade, tornando-se inimaginável que alguém possa ser desonesto por mera culpa, em sentido estrito, já que ao senso de desonestidade estão jungidas as ideias de má-fé, de deslealdade, a detonar o dolo

Isabela Giglio Figueiredo<sup>48</sup> compartilha de tal entendimento

[...] estar-se-ia a admitir que quaisquer ilícitos sejam erigidos em ilegalidades configuradoras de infrações à Lei de Improbidade, confundindo, pois, o espírito punitivo da lei, que se dirige ao agente público desonesto e corrupto, que atua com dolo, e não àquele incompetente, despreparado, desorganizado.

---

<sup>46</sup>Ibid.,p. 404.

<sup>47</sup>ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

<sup>48</sup>FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade administrativa: dolo e culpa**. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

Desse modo, coerente o argumento de necessidade do dolo para a caracterização da improbidade administrativa.

Importa salientar que há, ainda, um terceiro entendimento que guia-se pela boa-fé objetiva, porquanto preconiza não só a necessidade de cometimento do ilícito, nem a presença de dolo ou culpa, vez que a intenção é de difícil comprovação, ao passo que o comportamento é mais fácil de ser constatado.

Para melhor compreensão, necessário entender primeiro o que seja a boa-fé objetiva que, nos dizeres de Maria Helena Diniz<sup>49</sup> "é alusiva a um padrão comportamental a ser seguido baseado na lealdade e na probidade (integridade de caráter), proibindo o comportamento contraditório [...]" e, segundo Miguel Reale<sup>50</sup>

[...] a boa-fé objetiva apresenta-se como uma *exigência de lealdade*, modelo objetivo de conduta, arquétipo social pelo qual impõe o poder-dever que cada pessoa ajuste a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria uma pessoa honesta, proba e leal. (grifo do autor)

Nessa esteira, percebe-se que a boa-fé, em seu caráter objetivo, tem o sentido de guiar as condutas das pessoas pelo caminho da probidade.

Adepto dessa corrente, que baseia a responsabilização por improbidade na boa-fé objetiva, Fernando Rodrigues Martins<sup>51</sup> ressalta que "[...] a exigência de dolo e culpa, conforme ditado no art. 5º da Lei 8.429/1992, enfraquece a exegese constitucional da norma, enquanto protetora dos direitos fundamentais de terceira geração (solidariedade)." e prossegue:

Desnecessário, pois, comprovar-se dolo ou culpa, bem como lesão ao erário, frente ao *ethos* que a lei defende (art. 21, I, da Lei 8.429/1992). Nesta esteira, compreende-se como adequada, ao invés da pesquisa ao estado anímico do agente, a investigação de seu comportamento de forma objetiva frente à situação concreta.

Destarte, por essa visão, ímprobo é aquele que age de má-fé, independente de comprovação volitiva do agente.

<sup>49</sup>DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**, 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>50</sup> REALE, Miguel. **A boa-fé no Código Civil**. 2003. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/boafe.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

<sup>51</sup>MARTINS, 2009.

O atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça difere daquele anteriormente demonstrado jurisprudencialmente e filia-se à necessidade de comprovação do dolo do agente. Colaciona-se:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de

improbidade previstas no art. 37, 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010). 2. **Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.** Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10. 3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados. 4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, 8º, da Lei 8.429/92).<sup>52</sup> (grifo nosso)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Não configura improbidade administrativa a contratação, por agente político, de parentes e afins para cargos em comissão ocorrida em data anterior à lei ou ao ato administrativo do respectivo ente federado que a proibisse e à vigência da Súmula Vinculante 13 do STF. A distinção entre conduta ilegal e conduta ímproba imputada a agente público ou privado é muito antiga. **A ilegalidade e a improbidade não são situações ou conceitos intercambiáveis,**



<sup>52</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade Administrativa n. 30/ AM**. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgada em 21.9.2011. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21076797/acao-de-improbidade-administrativa-aia-30-am-2010-0157996-6-stj/inteiro-teor-21076798>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

**cada uma delas tendo a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando com desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.** A confusão conceitual que se estabeleceu entre a ilegalidade e a improbidade deve provir do *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992, porquanto ali está apontada como ímproba qualquer conduta que ofenda os princípios da Administração Pública, entre os quais se inscreve o da legalidade (art. 37 da CF). Mas nem toda ilegalidade é ímproba. Para a configuração de improbidade administrativa, deve resultar da conduta enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9º da Lei 8.429/1992), prejuízo ao Erário (art. 10 da Lei 8.429/1992) ou infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da CF e 11 da Lei 8.429/1992). **A conduta do agente, nos casos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo.** Nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/1992, cogita-se que possa ser culposa. Em nenhuma das hipóteses legais, contudo, se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva. Quando não se faz distinção conceitual entre ilegalidade e improbidade, ocorre a aproximação da responsabilidade objetiva por infrações. Assim, ainda que demonstrada grave culpa, se não evidenciado o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, bens tutelados pela Lei 8.429/1992, não se configura improbidade administrativa. REsp 1.193.248-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24/4/2014.<sup>53</sup>

Dos acórdãos acima transcritos, restou demonstrada o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça é pela necessidade da comprovação do dolo do agente, por mais difícil que seja penetrar em sua consciência, em relação à comprovação de seu comportamento.

Superada a discussão acerca da exigência do elemento subjetivo para a tipificação da conduta ímproba, mister, nesse momento, tecer considerações acerca da necessidade ou não de prejuízo ao patrimônio público.

Muito se discutiu acerca da configuração da improbidade face à inexistência de dano ao patrimônio público pois, argumentava-se que diante de tal ausência tal conduta seria atípica.

---

<sup>53</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0540**. REsp 1.193.248-MG, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 24 abr. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0540>>. Acesso em: 22 jun. 2017

Todavia, não há que se falar em atipicidade pois, conforme art.5º da Lei nº 8.429/92, "Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano."

Pela expressão "ocorrendo lesão" do artigo supra transcrito, é possível depreender que se houver lesão, deverá haver o ressarcimento integral do dano. Todavia, a improbidade também ocorre sem a lesão ao patrimônio público, ocasião na qual apenas não haverá o dever de ressarcimento integral do dano.

Corroborando com tal entendimento, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 21, I, traz a seguinte disposição: " Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; "<sup>54</sup>.

Dessa maneira, a Lei nº 8.429/92 trouxe, de maneira expressa, que as sanções previstas independem da efetiva lesão ao patrimônio público. Ou seja, a improbidade ocorrerá mesmo assim, podendo ser aplicadas, inclusive, as sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade.

Reforçando tal entendimento, tem-se o informativo posição do Superior Tribunal de Justiça<sup>55</sup>:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. Ainda que não haja dano ao erário, é possível a condenação por ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei n. 8.429/1992), excluindo-se, contudo, a possibilidade de aplicação da pena de ressarcimento ao erário. Isso porque, comprovada a ilegalidade na conduta do agente, bem como a presença do dolo indispensável à configuração do ato de improbidade administrativa, **a ausência de dano ao patrimônio público exclui tão-somente a possibilidade de condenação na pena de ressarcimento ao erário**. As demais penalidades são, em tese, compatíveis com os atos de improbidade tipificados no art. 9º da LIA. REsp 1.412.214-PR, Rel.

<sup>54</sup>BRASIL, 1992.

<sup>55</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0580**. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=improbidad e+dolo&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 8/3/2016, DJe 28/3/2016. (grifo nosso)

Logo, tem-se, claramente, a configuração da improbidade administrativa ainda que diante da inexistência de prejuízo ao patrimônio público. Tal ausência incluirá apenas no que diz respeito à condenação de ressarcimento ao erário.

## 5 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA OPERAÇÃO LAVA JATO

Nesse ponto do trabalho, pretende-se analisar três ações de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público Federal. São elas: ação de improbidade administrativa contra Odebrecht S.A. e outros; em face do Partido Progressista e outros; ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de Eduardo Cunha e outros.

### 5.1 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA A ODEBRECHT S.A. E OUTROS

Proposta em 11 de março de 2016, com um valor da causa de R\$ 7.288.289.786,40 (sete bilhões, duzentos e oitenta e oito milhões, duzentos e oitenta e nove mil, setecentos e oitenta e seis reais e quarenta centavos), a ação em comento foi proposta como um desdobramento das investigações da Operação Lava Jato e conta como réus: Celso Araripe; Cesar Rocha; Marcelo Odebrecht; Marcelo Faria; Paulo Roberto Costa; Paulo Boghossian; Pedro Barusco; Renato Duque; Rogério Araújo; Construtora Norberto Odebrecht; Odebrecht S.A.; Freitas Filho Construções Ltda. e Eduardo Freitas Filho.

Das referidas investigações, concluiu-se pela existência de um esquema entre diretores da PETROBRAS e empreiteiras formadoras de um cartel, no qual ficou acordado que parte dos valores recebidos pelos contratos seriam repassados como propina e, posteriormente, proceder-se-ia à lavagem e rateio do dinheiro entre os próprios empregados da empresa, partidos e agentes políticos.

Assim, o objeto da ação em comento é o recebimento de propina<sup>56</sup>. No tocante aos demais crimes averiguados entre os réus da Ação Civil Pública Por Ato de Improbidade Administrativa, tratam-se de alvos de outra ação.

Em relação a dois réus, pugnou-se tão somente pela declaração da prática dos atos de improbidade administrativa, por serem colaboradores, ao passo que em relação aos demais, foi requerido a condenação prevista no art. 12, I da Lei nº

---

<sup>56</sup>BRASIL. Ministério Público. **Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/sala-de-imprensa/docs/acao-de-improbidade-administrativa-odebrecht>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

8.429/92, ou seja, às penas destinadas aqueles que incorreram em enriquecimento ilícito.

Na ação em comento observou-se que, mesmo cientes da ocorrência de um cartel entre as empreiteiras, os agentes públicos constantes no polo passivo da ação de improbidade administrativa foram omissos e mantiveram-se coniventes com tal situação, auferindo, inclusive, propinas para tanto.

No mais, foi observado que<sup>57</sup>

Tais atos, a par de configurarem enriquecimento ilícito, também causaram evidente prejuízo ao erário e violaram os princípios da Administração Pública. Dessa forma, também constituem atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92.

Desse modo, tem-se que, em verdade, os réus, além da previsão de enriquecimento ilícito trazida pelo art. 9º da Lei nº 8.429/92, também incorreram nos atos ímprobos do art. 10 e 11 do referido diploma legal, quais sejam: lesão ao erário e atentado contra os princípios da administração pública.

No decorrer da peça inicial da Ação Civil Pública Por Ato de Improbidade Administrativa, há a individualização e enquadramento legal das condutas realizadas por cada réu, sendo demonstrado, inclusive, o requisito subjetivo dolo, que, conforme já analisado, necessário para a configuração do ato de improbidade.

Para uns, tal requisito restou demonstrado através de confissão do próprio réu, ao informar que consciente e voluntariamente praticou as condutas ímprobas e, para outros, o dolo foi comprovado através de transferências financeiras realizadas, que demonstram o recebimento ou o pagamento de propina, bem como pelas declarações feitas pelos colaboradores.

Quanto às sociedades também qualificadas como rés, tem-se que a pessoa jurídica, por si só, não é capaz de exprimir sua vontade. Desse modo, consta no pólo passivo da ação em comento as pessoas jurídicas, obtentoras de vantagem econômica, e seus gestores, que também obtiveram vantagens econômicas mas, sobretudo, agiram dolosamente ao guiarem as sociedades de modo a viabilizar a realização dos atos ímprobos.

---

<sup>57</sup>BRASIL, 2016.

## 5.2 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DO PARTIDO PROGRESSISTA E OUTROS

Constam como réus da ação ora em comento o Partido Progressista; Pedro Corrêa; Pedro Henry; João Pizzolatti; Mário Negromonte; Nelson Meurer; Mário Negromonte Júnior; Arthur Lira; Otávio Germano; Luiz Fernando Faria; Roberto Britto e João Genu.

Nesta ação,

foi descrito o funcionamento de dois esquemas de desvios de verbas da Petrobras, um envolvendo contratos vinculados à Diretoria de Abastecimento, e outro referente aos benefícios obtidos decorrentes da atuação da Diretoria de Abastecimento em prol dos interesses da Braskem, empresa do Grupo Odebrecht, especialmente no contrato de comercialização de nafta entre a estatal e a referida empresa petroquímica.<sup>58</sup>

Houve, assim, a observância da formação de um cartel entre as empresas.

Assim como na ação anteriormente analisada (face à Odebrecht S.A. e outros), observou-se o cometimento das três espécies de improbidade e a aplicação da sanção constante no art. 12, I da Lei nº 8.429/92, ou seja, àquela mais gravosa, relativa aos atos previstos no art. 9º do mencionado diploma legal.

Dessa forma, há o pedido para que os réus reparem o dano integralmente; percam a função pública; tenham cassados seus direitos políticos; paguem multa civil e danos morais coletivos; tenham cassada a aposentadoria, bem como percam o direito à contagem de tempo.

Segundo as investigações,

O montante de propinas originado desta primeira parte do esquema de cartelização chega, ao menos, a R\$ 410.656.517,60, equivalentes a 1% dos valores dos contratos obtidos, que era pago a título de suborno segundo as investigações. Desse total, a ação aponta que 60% eram direcionados para o Partido Progressista e seus integrantes, e 40% eram distribuídos entre executivos da estatal e operadores financeiros.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> BRASIL. Ministério Público. **Força-tarefa da Lava Jato propõe ação de improbidade contra o PP, dez políticos da sigla e um ex-assessor de Janene**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/todas-noticias>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

<sup>59</sup>idem.

Através das investigações averiguou-se, ainda, que o dinheiro obtido ilicitamente teve como um de seus fins o financiamento de campanhas eleitorais. Os fatos alegados na Ação Civil Pública Por ato de Improbidade Administrativa em face do Partido Progressista e outros também estão sendo alvo de apuração criminal.

### 5.3 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DE EDUARDO CUNHA E OUTROS

A ação que agora se comenta também foi um desdobramento das investigações ocorridas na Operação Lava Jato. Com valor da causa de R\$ 417.213.151,67, possui como réus Eduardo Cunha; Jorge Luiz Zelada; João Augusto Rezende Henriques; Idalécio de Castro Rodrigues de Oliveira e Cláudia Cordeiro Cruz.

Nessa ação, também foi observada a formação de cartel entre as empresas, além do que observou que o esquema era estruturado em quatro<sup>60</sup> núcleos básicos, quais sejam:

- a) núcleo político, formado em especial por parlamentares, que indicavam funcionários de alto escalão da PETROBRAS, notadamente os diretores;
- b) núcleo econômico, formado pelas empresas brasileiras e estrangeiras que pretendiam contratar com a PETROBRAS;
- c) núcleo administrativo, formado especialmente pelos diretores da PETROBRAS e por outros funcionários do alto escalão, indicados pelo núcleo político;
- d) núcleo financeiro, onde ocorria a lavagem e os repasses do dinheiro obtido ilicitamente, formado pelos operadores do recebimento das vantagens.

A ação em comento diz respeito à aquisição pela PETROBRAS GAS & OIL BV de 50% dos direitos de exploração petrolífera sobre o Bloco 4 na plataforma continental da República do Benin, empreendimento este que ocasionou danos patrimoniais à PETROBRAS e foi empreendido notadamente para a percepção de

---

<sup>60</sup>BRASIL. Ministério Público. **Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa com pedido de tutela provisória cautelar de indisponibilidade de bens e valores. 2016.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/AIAEDUARDOCUNHA.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.



vantagens pessoais, bem como diz respeito ao enriquecimento ilícito de Eduardo Cunha, evidenciado pela existência de contas mantidas no exterior, em seu nome e em nome de sua companheira.

Além das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, na ação em comento também houve o pedido de condenação a danos morais coletivos, com fundamento no art. 5º da Lei de Improbidade Administrativa e no princípio da reparação integral.

Na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra Eduardo Cunha e outros, observou-se, ainda:

As quantias desviadas pelo corruptos e corruptores para satisfação de interesses não republicanos acarretam, ainda que indiretamente, prejuízos ao atendimento de necessidades primárias da sociedade brasileira, que clama por melhores condições de educação, saúde, segurança e estrutura de higiene sanitária. Corrupção de valores estratosféricos como a que é objeto desta ação constitui uma profunda violação dos direitos fundamentais individuais e sociais mais básicos que o Estado de Direito deve tutelar. Trata-se de um verdadeiro atentado contra os direitos humanos.

A corrupção, traiçoeira e silenciosa, tais como os crimes contra a vida, mata, todavia em condições mais avassaladoras, porque espalha seus efeitos nefastos de forma sistêmica e difusa para todas as regiões do país e a todos os setores da sociedade a um só tempo.<sup>61</sup>

Desse modo, fundado o pedido de condenação dos réus ao pagamento de dano moral coletivo, vez que com a prática de atos ímprobos lesa-se a economia do país e, com isso, quem padece é a população, que atualmente padece com a colheita dos frutos que a corrupção e a improbidade administrativa deste país plantaram.

---

<sup>61</sup>BRASIL, 2016.

## 6 CONCLUSÃO

O estudo não pretendeu esgotar o tema, visto que a improbidade administrativa relacionada aos casos da operação Lava Jato encontram-se em constante oscilação e descobertas, conforme é possível acompanhar nos noticiários de todo o país. O que se espera, contudo, é compreender e esclarecer as facetas da improbidade administrativa.

Em um primeiro momento, a pesquisa procurou demonstrar o escopo da Lei nº 8.429/92, qual seja, a tutela do patrimônio público, da moralidade e boa administração, que, em verdade, revela um objetivo maior: a proteção da probidade administrativa.

No mais, observou-se a natureza constitucional da Lei de Improbidade, ocasião em que observou-se que o mencionado diploma da lei, em verdade, protege direitos fundamentais de terceira, na medida que seus bens jurídicos encontram previsão no art. 5º da Constituição Federal. Por se tratar de direito fundamental, notória a relação íntima entre a probidade e a dignidade da pessoa humana.

Foram feitas considerações, ainda, acerca dos atos de improbidade administrativa, previsto nos arts. 9 à 11 da Lei nº 8.429/92, bem como quem pode praticá-los e sofrê-los, além de analisadas as sanções cabíveis para a prática de cada ato, ocasião em que se concluiu que a sanção mais gravosa diz respeito ao enriquecimento ilícito, que, por conseguinte, é o ato alvo de maior reprovação por parte do legislador.

Analizou-se, ainda, o caráter punitivo da Lei de Improbidade Administrativa e a exigência ou não de elementos subjetivos como dolo e culpa para a caracterização do ato. Foram apontadas três correntes: uma que defende a desnecessidade de comprovação dos aspectos subjetivos do ato, ocasião em que geraria uma espécie de responsabilidade objetiva do agente; outra que entende que o elemento subjetivo é de difícil comprovação, por estar intrínseco à consciência do agente, de modo que a comprovação através das atitudes, ou seja, guiada pela boa-fé objetiva, deve ser suficiente e a terceira corrente, que é o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que vê como imprescindível a comprovação do dolo no agente na prática do

ato de improbidade ou, no mínimo, a comprovação de culpa grave na realização do ato.

Por fim, realizou-se o estudo de três casos de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, propostas pelo Ministério Público Federal, decorrentes da operação Lava Jato, de onde observou-se o fato em comum de formação de certos entre as empresas envolvidas, a prática dos três atos de improbidade (enriquecimento ilícito, dano ao erário público e lesão aos princípios da administração pública), bem como o pedido de condenação à sanção mais grave, ou seja, àquela prevista no art. 12, I da Lei nº 8.429/92.

Foi feita, ainda, uma observação dos danos que a prática de tais atos ocasionam à população, na medida em que prejudica e diminui os recursos que seriam destinados à infra-estrutura, saúde, educação, argumento que, inclusive, serviu para fundamentar o pedido de dano moral coletivo feito pelo Ministério Público Federal em um dos casos analisados.

Muito além de corrupta, a improbidade se revela como um ato de desrespeito, irresponsabilidade e egoísmo exacerbado por parte dos que a praticam, vez que em geral, essas pessoas ou empresas já possuem uma remuneração satisfatória e deveriam contribuir para o crescimento do país, com investimento em novos projetos e tecnologias, por parte das pessoas jurídicas, e honrando aquilo que lhe foi concedido ao assumir um cargo público: confiança, no caso dos agentes públicos.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

ARAUJO, Renata Elisandra de. **OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Disponível em: <file:///C:/Users/Isabela/Downloads/os\_principais\_aspectos\_da\_lei\_de\_improbidade\_administrativa\_-\_renata\_elisandra\_de\_araujo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa**. Revista Brasileira de Direito Público 1/105-133. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Departamento de Polícia Federal. **Operação Lava Jato**. [2017]. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Ministério Público. **Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/sala-de-imprensa/docs/acao-de-improbidade-administrativa-odebrecht>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério Público. **Força-tarefa da Lava Jato propõe ação de improbidade contra o PP, dez políticos da sigla e um ex-assessor de Janene.** Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/todas-noticias>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério Público. **Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa com pedido de tutela provisória cautelar de indisponibilidade de bens e valores.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/AIAEDUARDOCUNHA.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério Público. **Entenda o caso.** [2017]. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade Administrativa n. 30/AM.** Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgada em 21.9.2011. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21076797/acao-de-improbidade-administrativa-aia-30-am-2010-0157996-6-stj/inteiro-teor-21076798>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão Recurso Especial nº 708.170 - MG (2004/0171187-2).** Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgado em 06 dez. 2005. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7178845/recurso-especial-resp-708170-mg-2004-0171187-2/inteiro-teor-12915992>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 826.678 - GO (2006/0031998-7).** Relator: Ministro Castro Meira. Julgado em 05 out. 2006. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9055765/recurso-especial-resp-826678-go-2006-0031998-7/inteiro-teor-14235954>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0540.** REsp 1.193.248-MG, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 24 abr. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0540>>. Acesso em: 22 jun. 2017

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0580.** 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=improbidade+dolo&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CANOTILHO, J. J. et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**, 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal et al (Coord.). **Questões práticas de improbidade administrativa**. Brasília-df: Esmpu, 2011.

\_\_\_\_\_; MOTTA, Fabrício. **Tratado de Direito Administrativo: Administração Pública e Servidores Públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 2 v.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade administrativa: dolo e culpa**. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in)aplicabilidade da culpa e do dolo. **Revista da Esmesc**, Florianópolis, v. 22, n. 28, p.333-350, 2015.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n.1, 2016. p. 112.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público : comentários à lei de improbidade administrativa**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. Improbidade administrativa à luz da hermenêutica constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 69, p. 110-134, out./dez. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador : as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOTTA, Reuder Cavalcante. **Tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**: interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Forum, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada : aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal : legislação e jurisprudência atualizadas**. São Paulo: Atlas, 2002.

REALE, Miguel. **A boa-fé no Código Civil**. 2003. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/boafe.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

TACITO, Caio. Improbidade administrativa como forma de corrupção. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)> . Acesso em: 05 de jun. de 2017.